2007-02417/

Muni-Express

BULLETIN D'INFORMATION DU MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE LA MÉTROPOLE

N° 5 – 11 mai 1999

LES DÉROGATIONS À L'INTERDICTION DE CONSTRUIRE EN ZONE INONDABLE

La Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les organismes municipaux (projet de loi 427) est entrée en vigueur le 17 juin 1998. Certaines des modifications que cette loi apporte à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme ont pour but d'instaurer un mécanisme permettant aux municipalités régionales de comté (MRC) d'accorder des dérogations à l'interdiction de construire en zone inondable. Cependant, une dérogation ne peut être accordée que pour certains types de construction et seulement si elle rencontre certains objectifs. Le recours à cette procédure n'est donc possible que dans des cas exceptionnels.

Le présent document a pour but d'expliquer les problèmes que la nouvelle loi vise à résoudre, les nouvelles dispositions législatives concernant les dérogations en zone inondable et les orientations gouvernementales se rapportant à ces dérogations.

1. Les problèmes visés par la nouvelle loi

En vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, le schéma d'aménagement doit déterminer les zones d'inondation et établir les règles minimales que les règlements municipaux devront contenir à leur égard. Pour être conformes à la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables (ci-après appelée la Politique), ces règles doivent, notamment, interdire la construction dans les zones de grand courant (0-20 ans).

Près de la moitié des plaines inondables ont fait l'objet d'une cartographie officielle dans le cadre de la Convention Canada-Québec relative à la cartographie et à la protection des plaines d'inondation et au développement durable des ressources en eau (ci-après appelée la Convention). Les autres plaines inondables doivent être cartographiées par les MRC en utilisant, dans certains cas, les cotes établies par le ministère de l'Environnement.

Gouvernement du Québec
Ministère des Affaires municipales
et de la Métropole

Quand il s'agit de zones ayant fait l'objet d'une cartographie officielle, la Politique et la Convention prévoient la possibilité, pour les ministres de l'Environnement du Québec et du Canada, d'accorder une dérogation à l'interdiction de construire en zone inondable. Cependant, avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi (projet de loi 427), aucune disposition de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme ne prévoyait la possibilité pour une MRC ou une municipalité locale d'autoriser la construction dans ces zones. Ainsi, même lorsqu'une dérogation était accordée par les ministres, la municipalité ne pouvait s'appuyer sur aucun texte de loi pour délivrer le permis de construction.

En ce qui concerne les zones inondables déterminées par les MRC, le vide juridique était encore plus évident, car outre le fait que la loi ne prévoyait pas la possibilité d'une dérogation, le mécanisme inscrit dans la Politique et la Convention n'est pas applicable dans ces zones.

2. Les nouvelles dispositions législatives concernant les dérogations en zone inondable

La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, telle que modifiée, prévoit maintenant un mécanisme permettant aux MRC d'accorder des dérogations à l'interdiction de construire en zone inondable. Cependant, une nouvelle disposition de cette loi interdit aux municipalités locales d'accorder des « dérogations mineures », notamment, dans les zones inondables (voir la section 2.2).

2.1 Le mécanisme de la dérogation

Pour accorder une dérogation à l'interdiction de construire en zone inondable, la MRC doit inclure une disposition à cet effet dans le document complémentaire de son schéma d'aménagement. Une nouvelle disposition doit être inscrite au schéma à chaque fois que la MRC veut accorder une dérogation.

La disposition doit décrire l'immeuble visé et préciser l'usage, la construction, l'ouvrage ou l'opération cadastrale autorisés (voir le nouveau paragraphe 1.1 du troisième alinéa de l'article 6).

Modification ou révision du schéma et modification des règlements municipaux

Une dérogation peut être ajoutée au document complémentaire dans le cadre d'une procédure de modification ou de révision du schéma d'aménagement. Comme toute autre disposition inscrite dans un règlement de modification ou de révision, elle sera acceptée par le gouvernement s'il la juge conforme à ses orientations (voir la section 3 du présent document).

Après l'entrée en vigueur du règlement ayant introduit la dérogation dans le document complémentaire, la municipalité locale concernée devra modifier sa réglementation d'urbanisme selon la procédure habituelle. Pour le règlement de zonage, elle utilisera le nouveau paragraphe 16 de l'article 113 et, pour le règlement de lotissement, le nouveau paragraphe 4 de l'article 115. Ces modifications à la réglementation d'urbanisme permettront à l'officier responsable d'accorder le permis ou le certificat d'autorisation demandé.

Pouvoir inscrit dans la loi

Le pouvoir d'accorder une dérogation à l'interdiction de construire en zone inondable étant inscrit dans la loi, il n'est pas nécessaire que le schéma prévoit cette possibilité. La MRC peut modifier son schéma afin d'accorder une dérogation même si ce dernier ne contient aucune disposition à cet effet.

Procédure de dérogation prévue par la Politique et la Convention

Pour les terrains situés dans les zones cartographiées dans le cadre de la Convention, la procédure de dérogation prévue par la Politique et la Convention demeure applicable. Préférablement, les ministres de l'Environnement du Québec et du Canada, doivent accorder la dérogation avant que la MRC ne modifie son document complémentaire pour l'y inscrire.

Dans un tel cas, l'analyse ayant déjà été faite, si la MRC effectue ce changement dans son schéma d'aménagement au moyen d'un règlement de modification ne contenant pas d'autres dispositions, le gouvernement sera en mesure d'autoriser rapidement son entrée en vigueur.

Dérogations accordées avant l'entrée en vigueur de la loi

La Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les organismes municipaux contient une disposition à portée rétroactive (article 98) ayant pour effet de confirmer la légalité, notamment, des permis délivrés par des municipalités à la suite de l'octroi d'une dérogation par les ministres de l'Environnement du Québec et du Canada.

2.2 Les dérogations mineures désormais interdites

Les articles 145.1 et suivants de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme prévoient la possibilité pour une municipalité locale d'accorder des « dérogations mineures » à certaines dispositions de ses règlements de zonage et de lotissement.

Le nouvel article 145.2 interdit les dérogations mineures « dans une zone où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité publique ». À la lecture du paragraphe 4 du premier alinéa de l'article 5 (non modifié), on constate que cela inclut « les zones d'inondation, d'érosion, de glissement de terrain ou d'autre cataclysme ».

La procédure des dérogations mineures n'étant plus applicable dans les zones inondables, le mécanisme décrit à la section précédente constitue le seul moyen dont les MRC et les municipalités locales disposent pour permettre la construction dans ces zones.

Il demeure toutefois possible de recourir à la procédure des « dérogations mineures » pour les dispositions réglementaires concernant la protection des rives et du littoral.

3. Les orientations gouvernementales

Chaque année, les inondations causent des dommages considérables dans plusieurs municipalités du Québec. De plus, les changements climatiques observés depuis quelques années augmentent les possibilités de cataclysmes naturels et appellent à une plus grande prudence. Réalisé à la suite des pluies diluviennes de 1996, le Rapport de la Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages (Rapport Nicolet) a bien démontré ces risques et insisté sur la nécessité que les administrations publiques prennent les mesures appropriées pour renforcer les contrôles sur la construction dans toute zone à risque.

Les récents amendements apportés à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme vont dans ce sens. Comme toute autre modification du schéma, une modification destinée à permettre une dérogation à l'interdiction de construire en zone inondable ne sera acceptée que si elle

s'avère conforme aux orientations gouvernementales. Or, pour les raisons mentionnées ci-dessus, les orientations relatives à la sécurité publique et à la protection de l'environnement ont pour but de limiter au strict minimum les possibilités de construction en zone inondable.

Dans le cas des zones ayant fait l'objet d'une cartographie officielle, seuls certains ouvrages sont admissibles à une demande de dérogation et cette dernière est accordée uniquement si elle répond aux objectifs prévus à la Politique. L'évaluation est faite sur la base des renseignements accompagnant la demande. En ce qui regarde les zones cartographiées par la MRC, le gouvernement entend appliquer le même cadre d'analyse en vue d'évaluer la conformité de la dérogation aux orientations gouvernementales.

Ouvrages admissibles

La liste des ouvrages admissibles à une demande de dérogation apparaît à l'annexe 2 de la Politique (voir l'annexe au présent document). Que ce soit dans le cas d'une zone cartographiée par la MRC ou d'une zone ayant fait l'objet d'une cartographie officielle, seuls les ouvrages qui y sont mentionnés peuvent faire l'objet d'une dérogation.

Objectifs à rencontrer

Pour être conforme aux orientations gouvernementales en matière de sécurité publique et de protection de l'environnement, une dérogation doit rencontrer cinq objectifs :

- assurer la sécurité des personnes et la protection des biens tant privés que publics;
- assurer l'écoulement naturel des eaux;
- assurer l'intégrité de ces territoires en évitant le remblayage;
- protéger la flore typique des milieux humides, les espèces menacées ou vulnérables et la faune, et garantir qu'ils n'encourent pas de dommages;
- confirmer l'intérêt public que l'ouvrage soit réalisé.

Démonstration à faire

La dérogation étant une mesure exceptionnelle, la MRC qui veut l'accorder doit démontrer qu'elle rencontre les objectifs mentionnés ci-dessus. Faute de quoi, le règlement de modification de son schéma sera jugé non conforme aux orientations gouvernementales et ne pourra entrer en vigueur. Pour effectuer cette démonstration, les documents suivants peuvent être produits :

- une description technique et cadastrale du fond de terre visé par la demande;
- un exposé portant sur la nature de l'ouvrage visé par la demande et sur les mesures d'immunisation envisagées;
- un exposé des solutions de rechange envisageables pour l'ouvrage visé par la demande;
- un exposé des modifications possibles au régime hydraulique du cours d'eau;
- un exposé portant sur les impacts environnementaux pouvant être occasionnés par la réalisation de l'ouvrage visé par la demande, ainsi que sur la sécurité des personnes et la protection des biens;
- un exposé sur l'intérêt public que soit construit ou réalisé l'ouvrage.

En ce qui concerne l'exposé des « modifications possibles au régime hydraulique du cours d'eau », on devrait porter une attention particulière aux éléments suivants : contraintes à la circulation des glaces, diminution de la section d'écoulement, risques d'érosion causés par les ouvrages projetés, risques d'inondation en amont de l'ouvrage projeté, possibilités d'immunisation de l'ouvrage.

Pour ce qui est de l'exposé sur « les impacts environnementaux », une attention particulière devrait être portée, entre autres, aux conséquences des modifications du milieu sur la faune, aux habitats fauniques particuliers, à la flore typique des milieux humides, aux espèces menacées ou vulnérables, à la qualité de l'eau et, s'il y a lieu, à la provenance et au type de matériel de remblai utilisé pour immuniser l'ouvrage projeté.

Pour obtenir plus de précision à cet égard, une MRC qui entreprend l'élaboration d'un règlement de modification à son schéma en vue d'y prévoir une dérogation à l'interdiction de construire en zone inondable aurait intérêt à communiquer avec les représentants régionaux du ministère de l'Environnement et du ministère de la Sécurité publique.

Annexe

Liste des catégories d'ouvrages admissibles à une demande de dérogation[1]

1. Tout projet d'élargissement, de rehaussement, d'entrée et de sortie, de contournement et de réalignement dans l'axe actuel d'une voie de circulation existante, y compris les voies ferrées.

2. Les voies de circulation donnant accès à des traverses de plans d'eau.

3. Tout projet de mise en place de nouveaux services d'utilité publique situés au-dessus du niveau du sol tels que les pipelines, les lignes électriques et téléphoniques, à l'exception des nouvelles voies de circulation.

4. Les puits communautaires servant au captage d'eau souterraine.

5. Un ouvrage servant au captage d'eau de surface se situant au-dessus du niveau du sol.

6. Les stations d'épuration des eaux.

7. Les ouvrages de protection contre les inondations entrepris par les gouvernements ou les organismes sous leur compétence.

8. Tous les travaux visant l'agrandissement d'ouvrages destinés à la construction navale et aux activités maritimes, portuaires, industrielles et commerciales ainsi que l'agrandissement d'une construction à caractère résidentiel.

9. Un ouvrage ou une construction à caractère commercial, industriel ou résidentiel de type unifamilial, duplex, jumelé ou triplex, non visé à l'article 4.1 de la présente politique, pourvu que les critères suivants soient satisfaits :

   a) l'édification de l'ouvrage ou de la construction doit être prévue sur un terrain situé en bordure d'une rue desservie par réseaux d'aqueduc et d'égout ou d'un seul de ces réseaux;

   b) le(s) réseau(x) mentionné(s) à l'alinéa (a) doivent avoir été installés avant la date d'entrée en vigueur du Règlement de contrôle intérimaire ou avant la date de désignation officielle. Toutefois, la capacité des réseaux existants ne doit pas être augmentée et, dans le cas où un seul réseau est en place, le second réseau devra être installé avant que l'ouvrage ou la construction ne puisse être autorisé et sa capacité devra être dimensionnée à celle du réseau existant pour fournir un service au même nombre de personnes. Dans le cas où seulement le réseau d'égout est en place et que la municipalité ne prévoit pas

---

[1] Cette liste provient de l'annexe 2 de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables.

installer le réseau d'aqueduc, l'ouvrage ou la construction ne pourra être autorisé que si son installation de captage est protégée des inondations. La capacité du réseau d'égout ne doit pas être augmentée;

c) l'édification de l'ouvrage ou de la construction doit être prévue sur un terrain adjacent à la rue précédemment visée dans cet article. Un terrain est considéré adjacent à une rue lorsqu'il y touche sur une distance minimale continue de 10 mètres.

L'édification de l'ouvrage ou de la construction à caractère résidentiel de type unifamilial détachée pourra être prévue sur un terrain qui a été morcelé aux fins de construction depuis la date d'entrée en vigueur du Règlement de contrôle intérimaire, en autant que chaque ouvrage ou construction soit édifié sur un terrain adjacent à la rue. Dans le cas où le terrain a été morcelé, le gouvernement fédéral continuera d'appliquer la politique d'intervention décrite à l'article 6.4 de la convention dans son champ de compétence.

10. Un (1) ouvrage ou une construction à caractère commercial, industriel ou résidentiel de type unifamilial, duplex, jumelé ou triplex, non visé à l'article 7.3 de la convention, pourra être édifié sur une île, pourvu que les critères énoncés au paragraphe 9 soient satisfaits selon les modalités et conditions additionnelles suivantes :
   a) l'île est considérée adjacente à une rue si elle s'y rattache par un lien routier (pont);
   b) le pont mentionné à l'article précédent doit avoir été construit avant l'entrée en vigueur du premier Règlement de contrôle intérimaire ou avant la date de désignation officielle;
   c) le pont doit avoir été et toujours être d'une largeur suffisante pour y permettre la circulation de véhicules automobiles à deux sens selon les règles minimales à cet effet contenues dans la réglementation municipale applicable;
   d) les terrains situés de part et d'autre du pont et par lesquels on y accède (terrains contigus), ainsi que le pont lui-même, doivent avoir été de même propriété (unité de propriété) au moment de l'entrée en vigueur du Règlement de contrôle intérimaire ou à la date de désignation officielle;
   e) le titre de propriété peut changer, mais l'unité de propriété des trois parties (les terrains contigus au pont et le pont) doit exister au moment de la demande de dérogation;
   f) le (ou les) terrain(s) par lequel (ou lesquels) l'ensemble est adjacent à une rue desservie au sens de l'application du paragraphe 9, ne doit (ou ne doivent) par être traversé(s) par une rue non desservie entre le cours d'eau et la rue desservie.

11. La construction d'un réseau d'aqueduc ou d'égout lorsque l'autre réseau (aqueduc ou égout) est déjà installé à la date de désignation officielle ou à la date d'entrée en vigueur du Règlement de contrôle intérimaire. La capacité du deuxième réseau devra être dimensionnée à

celle du réseau existant pour fournir un service au même nombre de personnes.

12. Les installations de pêche commerciale et d'aquaculture.

    Cette politique n'exclut pas la possibilité pour les municipalités, les MRC et les ministères québécois concernés, dans le cadre de leurs compétences respectives, d'adopter des mesures de protection supplémentaires pour répondre à des situations particulières.

13. Un ouvrage ou une construction situé sur un terrain totalement protégé au niveau de la cote de la crue centenaire par des travaux autres que le remblayage. Ce terrain ne doit pas avoir été rehaussé depuis la date de désignation, à moins qu'un permis n'ait été émis en vertu de la réglementation municipale pour en autoriser les travaux.

    Aux fins du paragraphe 13, le gouvernement fédéral continuera d'appliquer la politique d'intervention décrite à l'article 6.4 de la Convention, dans son champ de compétence.

14. Un terrain légalement remblayé au-dessus de la cote de la crue centenaire. La dérogation ne sera consentie qu'après que la municipalité aura modifié son règlement pour y prohiber tout remblayage subséquent.

    Aux fins du paragraphe 14, le gouvernement fédéral continuera d'appliquer la politique d'intervention décrite à l'article 6.4 de la Convention, dans son champ de compétence.

15. L'aménagement d'un fonds de terre utilisé à des fins récréatives ou d'activités d'aménagement forestier, nécessitant des travaux de remblais et de déblais dans la zone de grand courant (tel que chemins forestiers, terrains de golf, sentiers piétonniers, pistes cyclables, etc.).

Responsable de la publication	
Direction des communications Ministère des Affaires municipales et de la Métropole	20, rue Pierre-Olivier-Chauveau Aile Cook, RC Québec (Québec) G1R 4J3
Internet **http://www.mamm.gouv.qc.ca**	**(418) 691-2015**

ISBN 0711-9933